



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 1999

Innen- und aussenpolitische Entscheidungsprozesse

Widmer, Thomas

Other titles: Entscheidungsprozesse in Innen- und Aussenpolitik

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-157873>

Book Section

Published Version

Originally published at:

Widmer, Thomas (1999). Innen- und aussenpolitische Entscheidungsprozesse. In: Widmer, Thomas; Klöti, Ulrich. Entscheidungsprozesse in Innen- und Aussenpolitik: Studien zur Politikformulierung in der Schweiz. Zürich: Institut fuer Politikwissenschaft, 1-8.

Innen- und aussenpolitische Entscheidungsprozesse

von Thomas Widmer

1. Einführung

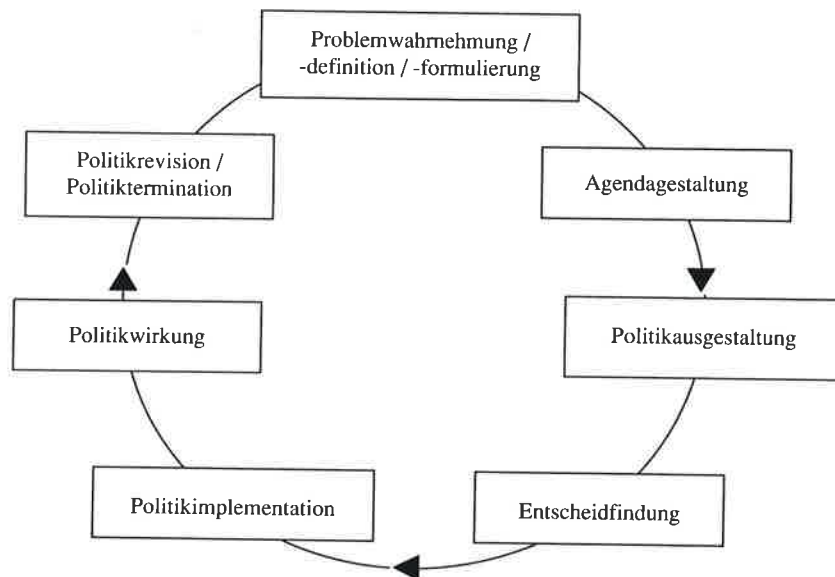
Die vorliegende Publikation hat zum Ziel, einige Aspekte der Politikformulierung im schweizerischen politischen System genauer zu beleuchten. Dabei wird es nicht darum gehen können, eine umfassende und abschliessende Behandlung der Thematik anzustreben. Vielmehr besteht die Absicht darin, Prozesse zur Gestaltung der schweizerischen Politik aus verschiedenen Perspektiven und mit unterschiedlichen Fragestellungen einer vertieften Analyse zu unterziehen. Die übergreifende Problemstellung der in dieser Publikation versammelten Beiträge bildet die Frage: *Wie wird in der Schweiz Innen- und Aussenpolitik gestaltet?* Diese Frage weist darauf hin, dass sowohl die Aussen- wie auch die Innenpolitik thematisiert wird. Nicht zuletzt geht es auch darum, zwischen diesen beiden Tätigkeitsfeldern der Politik Vergleiche anzustellen. Der Fokus der Untersuchungen liegt bei den politischen Prozessen in der Schweiz, befasst sich somit also mit der internationalen Ebene nur insofern, als dass sie für die aussenpolitischen (und in geringerem Masse auch für die innenpolitischen) Entscheidungsprozesse eine bedeutende Rahmenbedingung darstellt. Im Zentrum des Erkenntnisinteresses liegen aber in jedem Fall die Vorgänge in der schweizerischen politischen Arena. Währenddem zu Entscheidungsprozessen in der nationalen Politik für die Schweiz bereits eine grössere Zahl von Studien vorliegt (vgl. u.a. Kriesi 1980, Klöti 1986 und Linder 1987), ist dies für die schweizerische Aussenpolitik bisher erst punktuell der Fall (siehe etwa Kriesi 1980, wo neben innenpolitischen auch aussenpolitische Entscheidungsprozesse thematisiert sind).

2. Thematische Eingrenzung

Zur weiteren Eingrenzung der zu diskutierenden Thematik scheint es angezeigt, auf theoretische Elemente der Policy Analyse zurückzugreifen. Hilfreich ist dafür vor allem auch der sogenannte *policy cycle* (Howlett/Ramesh 1995, Nakamura 1987; vgl. den 'stagist ap-

proach' bei Parsons 1995), der sich als heuristisches Hilfsinstrument in idealer Weise zur Festlegung des Fokus' einer Fragestellung zur Untersuchung politischer Prozesse eignet (Parsons 1995: 80; kritisch dazu Sabatier 1993: 116-9). Es ist zu betonen, dass hier mit dem policy cycle ausdrücklich nicht das Ziel verfolgt, eine Darstellung der Realität politischer Entscheidungsprozesse zu leisten. Vielmehr soll dieses Analyseinstrument die Ausrichtung der hier im Zentrum stehenden Fragestellung verdeutlichen.

In der nachstehenden Abbildung wird das Modell des policy cycle dargestellt:



Elemente des politischen Prozesses bilden, wie aus der Darstellung entnommen werden kann, verschiedene Stufen des Prozesses, die kreisförmig miteinander verbunden sind. Diese Stufen sind in idealtypischer Weise in einen Phasenablauf eingefügt. Das Prädikat idealtypisch will darauf hinweisen, dass damit nicht das Postulat einer realitätsgetreuen Abbildung konkreter politischer Prozesse verfolgt wird. Demzufolge ist es gemäss der Modellvorstellung durchaus zulässig, dass in einem spezifischen Entscheidungsprozess eine oder mehrere Stufen nie, mehrfach oder in anderer Reihenfolge durchlaufen werden.

Der policy cycle – und dies ist nun die eigentliche Absicht hinter der Einführung des Konzeptes in vorliegendem Kontext – lässt sich ganz grob in zwei Hälften unterteilen, nämlich in eine erste Hälfte (auf der rechten Seite dargestellt), die im nachfolgenden *Politikformulierung* genannt wird, sowie in eine zweite Hälfte (auf der linken Seite der Darstellung), die wir nachfolgend als *Politikumsetzung* bezeichnen wollen. Unsere Fragestellung nach der Ausgestaltung innen- und aussenpolitischer Entscheidungsprozesse bezieht sich ausschliesslich auf die Politikformulierung, also auf die rechte Hälfte des Kreises mit den Stufen Problemwahrnehmung, -definition und -formulierung; Agendagestaltung; Politikausgestaltung; Entscheidfindung.

Dies ist natürlich eine einschneidende Einschränkung, die verschiedene, teils nicht unproblematische Konsequenzen mit sich bringt. Hingewiesen sei hier etwa auf die Problematik, die dadurch in Mehrebenensystemen (Benz 1992, Czada 1997, Scharpf 1999) entsteht, was sowohl in einem föderalistischen Binnensystem, wie auch – bei einer dualistischen Völkerrechtsauffassung – bei der Aussenpolitik der Fall ist. Beim föderalistischen System schweizerischen Musters etwa entspricht ja vielfach die *Politikumsetzung* auf Bundesebene der *Politikformulierung* auf kantonaler Ebene. Ähnliches liesse sich auch zur Aussenpolitik sagen, wenn etwa ein internationales Abkommen durch nationale Rechtsetzung umgesetzt wird.

Trotz der mit dieser Unterscheidung verbundenen Schwierigkeiten soll die Verwendung finden und zwar insbesondere deshalb, weil Studien aus dem Bereich der Policy-Analyse (Linder/Peters 1990, vgl. etwa die 'adopters' und 'implementors' bei Carlucci 1990: 150) und besonders netzwerkanalytische Studien (Hanf/O'Toole 1992, van Waarden 1992: 33&39-41) deutlich aufgezeigt haben, dass zwischen Politikformulierungs- und Politikumsetzungsnetzwerken massgebliche Unterschiede bestehen können. Dies bedingt, dass Politikformulierungs- wie -umsetzungsphase einer differenzierten Betrachtung bedürfen, was die vorgenommene Einschränkung legitimiert. Selbstverständlich bestünde eine interessante Untersuchungsfrage im Vergleich der Entscheidungsprozesse in Politikformulierung und Politikumsetzung. Diese Thematik hätte aber den Rahmen der vorliegenden Studien gesprengt.

3. Zur vorliegenden Publikation

Die in diesem Band enthaltenen Beiträge beruhen auf ausgewählten empirischen Studien, die im Rahmen eines zweisemestrigen Forschungsseminars 'Policy-Analysen: Innen- und aussenpolitische Entscheidungsprozesse' unter der Leitung von Prof. Dr. Ulrich Klöti und Dr. Thomas Widmer im Sommersemester 1998 und Wintersemester 1998/1999 im Fachbereich Politikwissenschaft an der Universität Zürich entstanden sind. Die Autorinnen und Autoren waren aufgrund der Vorgaben bei der Gestaltung ihrer Beiträge dazu gezwungen gewesen, zum Teil umfangreiche Kürzungen ihrer Forschungsarbeiten vorzunehmen. Dies hat zur Folge, dass die nachfolgenden Texte im Gegensatz zu den zugrundeliegenden, umfangreicheren Forschungsseminararbeiten nicht auf die Gewährleistung einer vollständigen Nachvollziehbarkeit ausgerichtet werden konnten.

Das besagte Forschungsseminar ist parallel zu einem Forschungsprojekt durchgeführt worden, an dem die Leiter des Forschungsseminars beteiligt sind. Es handelt sich dabei um das Projekt 'Aussenpolitische Entscheidungsprozesse', das im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 'Grundlagen und Möglichkeiten der schweizerischen Aussenpolitik' (NFP 42) im Auftrag des Schweizerischen Nationalfonds am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich durchgeführt wird. Dieses Projekt bearbeitet eine ähnliche Fragestellung, wie sie im Rahmen des Forschungsseminars verfolgt wurde, wobei sich das Forschungsprojekt auf die Gestaltung der Aussenpolitik konzentriert. (Siehe Hirschi/Serdült/Widmer 1999 sowie Widmer/Serdült 1999)

Die nachfolgenden Beiträge befassen sich jeweils mit einer spezifischen Fragestellung. Auch wenn somit der Untersuchungsfokus je nach Studie anders ausfällt, die einzelnen Untersuchungen decken jeweils unterschiedliche Teilaspekte der gleichen, übergreifenden Thematik ab, wie sie eingangs erläutert wurde. Damit kann natürlich bei weitem keine vollständige Bearbeitung der umfassenden Fragestellung erreicht werden. Hingegen erlauben die vertiefenden Untersuchungen interessante Einblicke in ausgesuchte Entscheidungsprozesse zur Formulierung von Innen- und Aussenpolitik in der Schweiz.

4. Übersicht über die Beiträge

Kathrin Frey, Eveline Hübscher und Carina Jensen wenden sich in ihrer, am 'advocacy coalition framework' (Sabatier/Jenkins-Smith 1993, Sabatier 1998) orientierten Studie der schweizerischen Landwirtschaftspolitik zu. Dabei wird die Untersuchung darauf ausgerichtet, den Wandel dieses Politikfeldes über rund ein Dutzend Jahre zu untersuchen. Dabei steht die Frage im Zentrum, wie die Einführung von produktunabhängigen Direktzahlungen im Zeitraum von 1984 bis 1996 möglich wurde. Die Autorinnen zeigen auf der Basis des umfangreichen empirischen Materials, das sie im Rahmen ihrer Arbeit erhoben haben, dass Ereignisse ausserhalb des 'policy subsystem' Landwirtschaftspolitik einen wichtigen Erklärungsfaktor für den konstatierten Wandel darstellen. In ihrem Beitrag weisen die Autoren darauf hin, dass die externe Dynamik zu einer Zunahme der beteiligten Akteure sowie zu Änderungen in den 'core beliefs' der beteiligten Koalitionen geführt hat.

Der Beitrag von Cornelia Hänsli befasst sich mit zwei Entscheidungsprozessen, die der Aussen- resp. der Innenpolitik zuzuordnen sind, die jedoch thematisch wie prozessual sehr eng miteinander verbunden sind. Anhand ihrer Analyse kann sie die Wechselwirkungen zwischen dem Entscheidungsprozess zum Beitritt der Schweiz zum UNO-Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung und jenem zum sog. Antirassismogesetz aufzeigen. An dieser Schnittstelle thematisiert sie die Frage nach den 'linkages' (Rosenau 1967; vgl. auch Hirschi/Serdült/Widmer 1999:34-5) zwischen nationaler und internationaler Politik. Mit einer institutionellen Sichtweise geht sie dabei speziell der Frage nach, ob die politischen Akteure versuchten, über den innenpolitischen Entscheidungsprozess Einfluss auf die Gestaltung der Aussenpolitik zu nehmen.

Die Arbeit von Vera Indermaur-Hänggi thematisiert die Frage, ob eine Pluralisierung der Politikformulierung zu einem veränderten Verlauf der Entscheidungsprozesse führt. Dabei interessiert auch, inwiefern die beteiligten Akteure in der Lage sind, sich in den ablaufenden Prozessen durchzusetzen und damit das Prozessergebnis zu beeinflussen. Dieser Fragestellung geht die Autorin anhand eines Politikbereichs nach, der seit den 1960er Jahren immer wieder die Aufmerksamkeit der schweizerischen politischen Öffentlichkeit auf sich lenkte: die Regelung des Erwerbs von Grundstücken durch Ausländer in der Schweiz. Aufgrund ihrer Studie zur Entwicklung von der sog. Lex Furgler zur späteren Lex Friedrich zeigt sie, dass eine höhere Zahl der an einem Entscheidungsprozess beteiligten Akteu-

re nicht zwingend zu einer verminderten Effizienz der Gesetzgebungsprozesse führen muss.

Auch die Untersuchung von Bruno Meyer, Christian Robin und Reto Würmli wählt als Ausgangspunkt ihrer Überlegungen einen pluralistischen Ansatz, wobei hier der Pluralismusgrad der Prozessgestaltung als zu erklärende Variable gefasst wird. Die Autoren interessieren die Frage, ob die soziale Konfliktivität eines politischen Themas, worunter der in der Gesellschaft wahrgenommene moralisch-ethische Gehalt einer Politik verstanden wird (vgl. dazu das Konzept der 'morality policies' bei Mooney/Lee 1999 und Rand Oakley 1999), einen Einfluss auf die Ausgestaltung der entsprechenden politischen Entscheidungsprozesse ausübt. Dieser Fragestellung gehen die Autoren anhand von Fallstudien zu vier Entscheidungsprozessen aus der schweizerischen Innen- und Aussenpolitik nach. Die untersuchten Entscheidungsprozesse befassen sich mit den Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht und dem Beitritt der Schweiz zu drei Betäubungsmittelabkommen – als Fälle mit hoher Konfliktivität – sowie mit der Revision des Kartellgesetzes und dem Beitritt der Schweiz zur Europäischen Konvention gegen Doping – als solche mit niedriger Konfliktivität. Diese Untersuchungsanlage erlaubt den Autoren einen Vergleich hinsichtlich der Dimension soziale Konfliktivität wie auch zwischen Innen- und Aussenpolitik.

Oliver Steimann untersucht in seinem Beitrag zur schweizerischen Forstpolitik die Frage, ob die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Problematik der Waldschäden anlässlich des öffentlichen Waldsterbensdiskurses in den 1980er Jahren zu einer Erhöhung der Zahl der an den politischen Entscheidungsprozessen beteiligten nichtstaatlichen Akteuren beigetragen hat und ob dadurch eine Enthierarchisierung der Beteiligungsformen in diesem Politikbereich eingesetzt hat. Anhand dreier Fallstudien zu ausgewählten forstpolitischen Entscheidungsprozessen aus den Jahren 1976, 1984 und 1991 kommt der Autor zum Schluss, dass die durch die öffentliche Diskussion induzierte Veränderung der Prozessausgestaltungen erst mit einer zeitlichen Verzögerung einsetzte, dass es also erst verspätet zu einem Aufbrechen der neokorporatistischen Entscheidungsformen gekommen ist.

Bibliographie

- BENZ, Arthur (1992): Mehrebenenverflechtung: Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungsarenen. In: Benz, Arthur, Scharpf, Fritz W. und Zintl, Reinhard: *Horizontale Politikverflechtung*. Frankfurt: Campus: 147-205.
- CARLUCCI, Carl P. (1990): Acquisition: The missing link in the implementation of technology. In: Palumbo, Dennis J. and Calista, Donald J. (eds.): *Implementation and the Policy Process*. New York: Greenwood Press: 149-60.
- CZADA, Roland (1997): Vertretung und Verhandlung. Aspekte politischer Konfliktregelung in Mehrebenensystemen. In: Benz, Arthur und Seibel, Wolfgang (Hrsg.): *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz*. Baden-Baden: Nomos: 237-59.
- HANF, Kenneth and O'TOOLE, Laurence J. (1992): Revisiting old friends: networks, implementation structures and the management of inter-organizational relations. *European Journal of Political Research*, 21(1-2): 163-80.
- HIRSCHI, Christian, SERDÜLT, Uwe und WIDMER, Thomas (1999): Schweizerische Aussenpolitik im Wandel: Internationalisierung, Globalisierung und Multilateralisierung. In: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 5(1): 31-56.
- HOWLETT, Michael and RAMESH, M. (1995): *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
- KLÖTI, Ulrich (1986): *Regierungsprogramm und Entscheidungsprozess*. Bern: Haupt.
- KRIESI, Hanspeter (1980): *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*. Frankfurt: Campus.
- LINDER, Stephen H. and PETERS, B. Guy (1990): Research perspectives on the design of public policy: Implementation, formulation and design. In: Palumbo, Dennis J. and Calista, Donald J. (eds.): *Implementation and the Policy Process*. New York: Greenwood Press: 51-66.
- LINDER, Wolf (1987): Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug in der Schweiz. Schlussbericht des Nationalen Forschungsprogramms Nr. 6. Entscheidungsvorgänge in der schweizerischen Demokratie. Bern: Haupt.
- MOONEY, Christopher Z. and LEE, Mei-Hsien (1999): The influence of values on consensus and contentious morality policy: U.S. death penalty policy, 1956-82. *Journal of Politics* (forthcoming).
- NAKAMURA, Robert T. (1987): The textbook policy process and implementation research. *Policy Studies Review*, 7(1): 142-54.
- PARSONS, Wayne (1995): *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Aldershot: Edward Elgar.
- RAND OAKLEY, Maureen (1999): Explaining the Adoption of Morality Policy Innovations: The Case of Fetal Homicide Policy. Paper for presentation at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta, September 2-5, 1999.
- ROSENAU, James N. (1967): Foreign policy as an issue area. In: James N. Rosenau (ed.). *Domestic Sources of Foreign Policy*. New York: Free Press.

SABATIER, Paul A. (1993): Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik. In: Adrienne Héritier (Hrsg.): *Policy-Analyse*. PVS Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag: 116-48.

SABATIER, Paul A. and JENKINS-SMITH, Hank C. (1993): Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach. Boulder: Westview Press.

SABATIER, Paul A. (1998): The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy* 5(1): 98-130.

SCHARPF, Fritz. W. (1999): Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt: Campus

VAN WAARDEN, Frans (1992): Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research*, 21(1-2): 29-52.

WIDMER, Thomas und SERDÜLT, Uwe (1999): Schweizerische Aussenpolitik: Akteure und Prozesse. Formulierung der schweizerischen Innen- und Aussenpolitik im Vergleich. In: Programmleitung NFP 42 (Hrsg.): *Entscheidungsprozesse*. NFP 42 Working Paper. Bern: NFP 42 (im Erscheinen).

Längsschnittorientierte Policy-Analyse der Schweizer Landwirtschaftspolitik 1984-1996

von Kathrin Frey, Eveline Hübscher, Carina Jensen

1. Einleitung

1.1. Thema und dessen Relevanz

Im Rahmen unserer Forschungsarbeit befassen wir uns mit der Formulierung der schweizerischen Agrarpolitik auf Bundesebene. Im Vordergrund unseres Interesses steht der agrarpolitische Reformprozess, der 1986¹ einsetzte und bis zur Erscheinung dieser Studie noch nicht abgeschlossen ist.

Die schweizerische Landwirtschaft wurde bis in die späten 80er Jahre durch Entscheidungen aus den 50er Jahren geprägt.² Die Gesetzgebung war von folgenden grundlegenden Postulaten geleitet: Kostendeckende Preise für Landwirtschaftsprodukte zur Sicherung eines paritätischen Einkommens der Bauern, Schutz der inländischen Produktion vor ausländischer Konkurrenz und Steigerung der Produktion im Interesse von Versorgungs- und Ernährungssicherung. Diese Politik der Preisstützung führte zu einer Intensivierung der Landwirtschaft und zu erheblichen Problemen. Die in einzelnen Teilbereichen zu hohe Gesamtproduktion verursachte unverhältnismässige Verwertungskosten. Die hohen Produktionskosten in der Schweiz bewirkten eine steigende Differenz gegenüber dem Preisniveau im Ausland. Die intensive Bewirtschaftung führte zu immer grösserer Umweltbelastung, wie beispielsweise Rückstände von Pestiziden im Wasser, Boden und Nahrungsmitteln oder zu Phosphat- und Nitratbelastung der Gewässer. Diese Probleme wurden teilweise schon in den 70er Jahren erkannt und Lösungsansätze erarbeitet, die jedoch nicht verwirklicht wurden. Erst Mitte der 80er Jahre setzte sich eine Neukonzeption der Agrarpolitik mit der Einführung von produktunabhängigen Direktzahlungen durch. Ziel der neuen Agrarpolitik war, die Produktion auf die Nachfrage abzustimmen, eine umweltgerechtere Produktion zu fördern und weiterhin ein angemessenes bäuerliches Einkommen zu sichern. Neu

¹Als Beginn des Reformprozesses betrachten wir die Annahme des Zuckerreferendums 1986.

²1947 wurde der Bund ermächtigt, Massnahmen zur Erhaltung eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen Landwirtschaft zu ergreifen (BV Art. 31^{bis}). Darauf beruht das Landwirtschaftsgesetz von 1951 mit einer Vielzahl von Verordnungen.